

Reiner Eichenberger, geboren 1961, studierte Nationalökonomie an der Universität Zürich, wo er doktorierte und habilitierte. Seit 2000 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Fribourg.

Bruno S. Frey, geboren 1941 in Basel, Studium der Nationalökonomie an den Universitäten von Basel und Cambridge (England); lic. rer. pol. 1964 und dr. rer. pol. 1965. Habilitation 1969 in Basel. Seit 1970 a.o. Professor an der Universität Basel. 1970-1977 o. Prof. an der Universität Konstanz, seit 1977 an der Universität Zürich; Dr. honoris causa der Universität St. Gallen, 1998; Dr. honoris causa der Universität Göteborg, 1998; Fellow der Public Choice Society, 1998.

Die Texte von Reiner Eichenberger/Bruno S. Frey, Geoffrey Brennan/Philip Pettit und Gordon Tullock in diesem Dossier wurden von der Wirtschaftsjournalistin Isabel Mühlfenzl, Seefeld, D., aus dem Englischen übersetzt und redigiert. Es handelt sich um die gekürzte Fassung von Vorträgen, die Ende Januar aus Anlass eines Kolloquiums in Lugano gehalten wurden, das in Zusammenarbeit mit der Università della Svizzera Italiana vom «Verein Zivilesallianz» organisiert worden ist.

DEMOKRATISCHE REGIERUNGSFORM FÜR EINE GLOBALISIERTE WELT

Konflikte zwischen Globalisierung und Demokratie

Globalisierung ist inzwischen die Realität in unserer Welt. Politische und wirtschaftliche Entscheidungen der Nationalstaaten werden immer stärker durch die internationale Entwicklung beeinflusst. Im globalen Prozess liegt viel mehr Dynamik, als in der nationalstaatlichen Entwicklung.

Der technische Fortschritt treibt die Globalisierung an. Die moderne Technologie und die Vorteile des Kommunikationszeitalters steigern die gegenseitige Abhängigkeit und fördern zwei bedeutende politische Entwicklungen.

Erstens: Die technische Zusammenarbeit unter Regierungen steigt in weiten Bereichen von Politik, Wirtschaft und Finanzen sowohl international als auch regional.

Beispiele für den internationalen Bereich: World-Trade-Organisation, Weltbank, IMF, Unicef, Unesco, Nato, Kyoto-Umweltkonferenz usw.

Beispiele für den regionalen Bereich: Europäische Union

Beispiele für die lokale Ebene: Zweckverbände.

Zweitens: Unabhängige Organisationen übernehmen die Verantwortung, wenn es um schwierige technische Probleme – ausserhalb der Kompetenzen der einzelnen Regierungen geht.

Beispiele: Zentralbanken, internationale Gerichtshöfe und unzählige Beratergruppen im Bereich der Finanzen, der Bildung und der Technologie.

Beide Entwicklungen führen dazu, dass Entscheidungsprozesse immer weiter von den Bürgern entfernt stattfinden. Die Problemlösung erfolgt aus technokratischer Sicht und wird dominiert von bürokratischen Überlegungen und den Interessen der Politiker. Dadurch löst die Globalisierung einen fundamentalen Konflikt mit der Demokratie aus. Die Globali-

sierung entwickelt neue dynamische Probleme, die inkompatibel sind mit den starren Grenzen der historischen demokratischen Strukturen.

Es gibt verschiedene Vorschläge wie man das Aushöhlen der Demokratie verhindern oder bremsen kann. *Idealisten* denken an eine Weltregierung nach den Gesetzen des internationalen Rechts, der Menschenrechte und demokratischer Prozesse. Vielen schweben die Vereinten Nationen als Konfliktschlichter vor. Unabhängig von der Tatsache, dass eine Weltregierung eine völlig undemokratische Lösung wäre, schliessen die Schwachstellen sämtlicher internationalen Organisationen, die hinreichend bekannt sind – den Erfolg dieser Institutionen aus. *Realisten* verlassen sich auf den Marktmechanismus, der die Probleme lösen soll, wenn sich die Regierungen nicht einmischen.

Allerdings konzedieren auch sie, dass es gewisse Spielregeln geben muss. Beide Konzeptionen sind fehlerhaft: Bei den Idealisten soll eine Welt-Supermacht die Nationalstaaten sozusagen im Griff haben, aber es gibt keine Überlegung, wer ihr die Macht verleihen soll. Davon abgesehen wäre eine Weltregierung eine völlig undemokratische Lösung, bei der das Marktversagen aufgrund der Entfernung von den Bürgern Blüten treiben würde.

Auch der Mechanismus des Weltmarktes könnte den Konflikte nicht lösen, hier kämen die Probleme des Marktversagens im Zusammenhang mit Monopolen, mit

Problemen der Umweltpolitik, der Einkommensverteilung usw. zur Wirkung.

Spannungen zwischen Politikern und Bürgern

Die Bürger geben immer widerstrebender ihre Zustimmung, wenn die Regierungen internationale oder intranationale Zusammenarbeit planen, weil sie immer mehr die Kontrolle über die Entscheidungen verlieren. Politiker und Bürokraten hingegen verlagern gerne die Entscheidungen in die internationale Arena, weil sie dann leichter ihre persönlichen Interessen verfolgen können und die Zustimmung ihrer Bürger nicht mehr brauchen. Die zögernde Einstellung der Bürger zu formaler Beschlussfassung auf globaler oder internationaler Ebene ist schuld daran, dass es auch zu wenig formale Zusammenarbeit auf diesen Ebenen gibt – besonders dann, wenn die Mehrheits-Entscheidungen der Rechtsprechung der einzelnen Mitgliedstaaten widersprechen. Viele Entscheidungsverfahren verlangen deshalb Einstimmigkeit. Die Beschlussfassung in der EU, deren implizierte Verfassung keineswegs demokratisch ist, ist ein Beispiel. Formale Beschlussfassung in der EU findet nur dann Zustimmung, wenn die Bürger überzeugt sind, dass die Verfahren nach demokratischen Spielregeln ablaufen; vor allem, dass auch die Politiker für ihre Entscheidungen verantwortlich gemacht werden können. Politiker und Bürokraten hingegen bevorzugen weniger sichtbare und informelle «technische» Zusammenarbeit, bei denen die Bürger weniger Möglichkeiten haben, sich einzumischen.

Beispiele dafür sind die Treffen der Staatsoberhäupter Europas, bei denen manchmal weitreichende Entscheidungen getroffen werden. Die Bologna Convention, die grossen Einfluss auf die Organisation der Universitätsausbildung in Europa hatte, ist ein weiteres Beispiel für solche informellen Beschlüsse.

Die infolge der Globalisierung wachsende Bedeutung «technischer» Entscheidungen hat noch eine andere nachteilige Folge. Die motivierende staatsbürgerliche Moral, die für eine funktionierende Demokratie unverzichtbar ist, wird gefährdet. Die staatsbürgerliche Gesinnung der Bürger hängt zusammen mit ihrem

politischen Engagement, von ihren Rechten, sich an den politischen Entscheidungen mit zu beteiligen. Wenn sich Bürger nicht an Entscheidungen beteiligen können, die für sie wichtig sind, werden sie frustriert, und das wirkt negativ auf ihre staatsbürgerliche Moral, die auch beeinflusst wird von den finanziellen institutionellen Bedingungen. Wenn die Bürger wenig mitzureden haben bei technischen und finanziellen Entscheidungen, dann sinkt ihre Bereitschaft zum Engagement, und das höhlt die Demokratie aus.

Wenn die Wünsche der Bevölkerung offensichtlich sind, dann sind viele Politiker motiviert, sich nach den Interessen der Bürger zu richten. Aber wenn die Wünsche der Bürger schwierig zu erfassen sind, dann richten sich die Politiker nach den gut organisierten Interessengruppen. Deshalb hängen die Motivationen der Politiker davon ab, wie gut sie über den Willen der Bürger informiert sind. Wenn allerdings Politiker einzelne Gruppen hinter sich wissen, dann steht das Wohlergehen ihrer Wähler mehr im Hintergrund. Aus diesen Gründen kann die staatsbürgerliche Moral der Politiker sinken, wenn die Entscheidungen nicht demokratisch getroffen werden. Demokratische Entscheidungen informieren nicht nur besser über die Wünsche der Bürger, sie reduzieren auch den Einfluss der Politiker auf finanzielle Entscheidungen unter politischen Gruppen und Interessengruppen.

Pläne und Vorschläge

Die mangelhafte Flexibilität der demokratischen Kontrolle, welche die Globalisierung in vielen Lebensbereichen mit sich bringt, kann nur dann erfolgreich ausgeglichen werden, wenn die Pläne auf einem entsprechenden Verhaltensmodell basieren. Man kann davon ausgehen, dass dem Verhalten der Bürger eine gewisse staatsbürgerliche Gesinnung zugrunde liegt. Aber die Frage, wie stark solche moralischen Motivationen sind, bleibt offen.

Bei der Beschlussfassung im Zusammenhang mit globalen Problemen müssen die demokratischen politischen Institutionen flexibler sein. Sie müssen sich an geographische Probleme anpassen, anstatt sich weiterhin in den traditionellen Gren-

*Politiker
und Bürokraten
verlagern
gerne die
Entscheidungen
in die
internationale
Arena, weil
sie dann
leichter ihre
persönlichen
Interessen
verfolgen
können und
die Zustimmung
ihrer Bürger
nicht mehr
brauchen.*

zen zu bewegen. Die gegenwärtige Verknöcherung der politischen Systeme kann gemildert oder sogar überwunden werden, wenn drei institutionelle Veränderungen stattfinden:

1. Flexible Bürgerschaft – 2. Flexible politische Einheiten – 3. Flexible Politiker.

Flexible Staatsbürgerschaft

Unter Staatsbürgerschaft versteht man die Beziehung zwischen Bürgern und Staat. Der Bürger hat staatsbürgerliche Pflichten und wird als Gegenleistung vom Staat beschützt.

Staatsbürgerschaft in ihrer weiten Bedeutung basiert auf freiwilligen Verträgen zwischen den Personen in einer speziellen Gesellschaft und der Gesellschaft, welche die Staatsbürgerschaft anbietet. Diese Verträge schaffen eine spezielle Beziehung und sind notwendigerweise unvollkommen, weil es unmöglich ist, alle unwahrscheinlichen Ereignisse der Zukunft einzukalkulieren.

Das Kennzeichen einer Staatsbürgerschaft ist, dass die politische Gemeinschaft Loyalität und Treue von ihren Bürgern verlangen kann. Staatsbürgerschaft bedeutet, dass die Bürger motiviert sind, ihre Gemeinschaft zu unterstützen und ihr egoistisches Kalkül zurückstellen. Das bedeutet auch, dass die Bürger darauf vorbereitet sind, bei der Schaffung öffentlicher Güter mitzuarbeiten, auch wenn egoistische Motive zum Trittbrettfahren einladen würden.

Flexible politische Einheiten

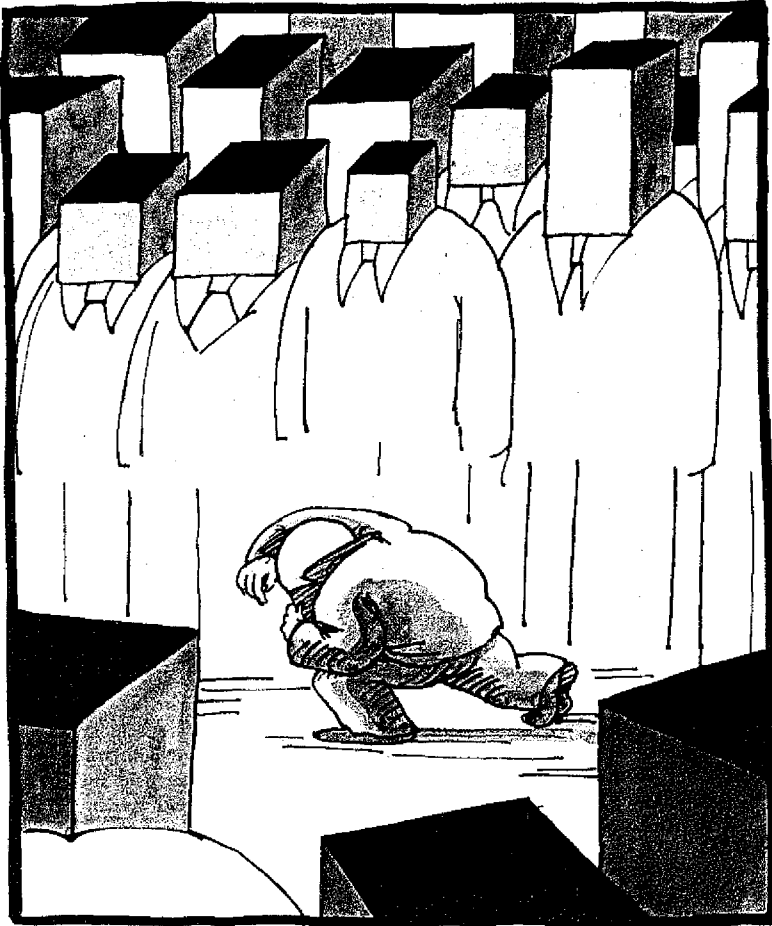
Die politische Zuständigkeit sollte den Bedürfnissen der verschiedenen Regierungsfunktionen angepasst werden. Diese Bedürfnisse unterscheiden sich in den einzelnen Funktionen. In der Praxis überlappen sich diese Einheiten gelegentlich. Bestimmte geographische Bereiche werden von verschiedenen Vertretern von staatlichen Gütern und Dienstleistungen versorgt. Um zu garantieren, dass diese Zuständigkeitsbereiche den Interessen der Bürger dienen, müssen sie demokratisch kontrolliert werden. Die Bürger müssen auch in der Lage sein, sich innerhalb dieser konkurrierenden Zuständigkeitsbereiche frei zu bewegen.

Soweit es um öffentliche Güter geht, erhebt sich immer das Problem, dass sich viele Bürger zu Trittbrettfahrern, oder härter ausgedrückt, zu Schmarotzern entwickeln. Wenn man davon ausgeht, dass die Menschen jede Gelegenheit ausnutzen, um sich auf Kosten anderer zu bereichern, stimmt das; aber es gibt auch Indikatoren dafür, dass nicht alle Menschen reine Egoisten sind. Empirische und theoretische Untersuchungen haben gezeigt, dass Menschen häufig bereit sind, sich erheblich an der Bereitstellung öffentlicher Güter zu beteiligen, auch dann, wenn es nicht in ihrem egoistischen Interesse ist. Viele Bürger sind allerdings der Meinung, ihre Mitbürger leisten nicht den notwendigen fairen Beitrag für die Gemeinschaft, besonders, wenn die Angelegenheit anonym behandelt wird und die Versuchung, die persönlichen Interessen in den Vordergrund zu stellen, zu gross ist. Wenn sich jedoch die Menschen kennen und intensiv miteinander kommunizieren, dann ist der Hang zum Trittbrettfahren und Schmarotzen geringer. Studien zeigen, dass sich 40 bis 60 Prozent der Bürger unter besonderen, einmaligen Umständen an der Bereitstellung öffentlicher Güter beteiligen. Wenn die Kooperation enger ist, rechnet man mit 30 bis 50 Prozent in Wiederholungsfällen; das heisst, die Bürger haben genug Erfahrung damit zu beurteilen, ob es sich lohnt, die eigenen Vorteile in den Vordergrund ihres Verhaltens zu stellen oder ob es besser ist, abgestützt auf ethische Überlegungen, etwas für die Gemeinschaft zu tun.

Motivationen, die auf den inneren Werten basieren, wie Treue oder die innere Verpflichtung, Sozialkapital zu bilden, sind ein wesentliches Fundament einer gut funktionierenden Gesellschaft. Wenn dieses fehlt, dann droht die Gesellschaft zusammenzubrechen, oder sie wird zumindest schlecht funktionieren. Auch Steuern zahlen beruht partiell auf einer so genannten Steuermoral und nicht nur auf der Angst vor der Strafe.

Es wäre naiv, davon auszugehen, dass die Menschen grundsätzlich gut sind und immer das Wohlergehen der Gesellschaft im Auge haben. Der Einzelne kann gar nicht beurteilen, was das Wohlergehen der Gesellschaft ist und ist im Allgemeinen auch gar nicht daran interessiert, abstrakte

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass Menschen häufig bereit sind, sich erheblich an der Bereitstellung öffentlicher Güter zu beteiligen, auch dann, wenn es nicht in ihrem egoistischen Interesse ist.



Der Einzelne
kann gar
nicht beurteilen,
was das
Wohlergehen
der Gesellschaft
ist und ist im
Allgemeinen
auch gar
nicht daran
interessiert,
abstrakte
soziale Ziele
zu verfolgen.

Anonyme Grossgesellschaft!

soziale Ziele zu verfolgen. Aber die Menschen reagieren dann selbstlos, wenn man sie darum bittet, wenn sie wissen, wofür es sich handelt und wenn sie sehen, dass ihre Mitmenschen genauso reagieren.

Flexible Politiker

Die Flexibilität in der politischen Arena wird durch drei Faktoren eingeschränkt:

Erstens: durch protektionistische Regeln. Fast überall dürfen nur Staatsbürger öffentliche Ämter innehaben. Zumeist

sind die Kandidaten gezwungen, innerhalb ihrer Wahlkreise zu bleiben.

Zweitens: durch Regeln für den «Produktionsprozess Politik». Normalerweise können sich nur Einzelpersonen für politische Ämter wählen lassen. Parteien können keine politischen Ämter besetzen, nur Kandidaten vorschlagen. Diese Parteien müssen «Non-profit-Organisationen» sein, deren interne Struktur engen Regeln unterliegt. Parteien haben aber eine Art politisches Monopol, denn Firmen und Organisationen, die keine Nähe zur Re-

gierung haben, dürfen keine Politiker einbringen.

Drittens: Regeln für den «politischen Preis». Alle Gehälter, alle Preise für politische Dienstleistungen sind gesetzlich geregelt.

Alle diese Regeln schwächen den politischen Wettbewerb und sollten abgeschafft werden. Die Bürger profitieren von Deregulierungen in der Politik genauso wie die Konsumenten bei der Deregulierung auf den Warenmärkten profitieren. Der Einfluss der schwachen sozialen Gruppen würde gestärkt und die Effizienz in allen Bereichen gesteigert.

Der politische Markt kann auf verschiedene Weise dereguliert und flexibler gestaltet werden:

Zum einen, indem man die protektionistischen Barrieren abbaut und es zum Beispiel Ausländern erlaubt, am politischen Prozess teilzunehmen und in den «politischen Dienst» einzutreten. Dies würde die gleiche Wirkung erzielen wie beim Freien Markt für Güter und Dienstleistungen. Es wird mehr Kandidaten geben, und der Wettbewerb wird die nationalen Politiker zwingen, produktiver und effizienter zu arbeiten. Die Politiker wären unter dem Druck des Wettbewerbs viel stärker motiviert, sich an ihre Versprechen zu halten. Ehrlichkeit und Erfolge in einem Land würden die Glaubwürdigkeit erhöhen und Chancen bieten, auch woanders gewählt zu werden. Damit würden sich die Politiker einen internationalen Ruf aufbauen, glaubwürdige und qualifizierte Politik zu machen.

Zum anderen durch Deregulierung des politischen Prozesses. Parteien und Firmen können sich direkt für politische Ämter bewerben, ohne dass eine Person benannt wird. Daneben können sich natürlich Individuen bewerben. Wenn eine Firma gewählt wird, schickt sie einen Delegierten. Diese Deregulierungen würden dafür sorgen, dass die Wahlversprechungen eingehalten werden. Der Markt wäre offen für aktive politische Anbieter, deren Erfolg von der Professionalität und der Kompetenz der Firma abhängt und nicht von der

Berühmtheit ihrer Vertreter. So könnten sich international renommierte private Organisationen direkt an der Politik beteiligen.

Und zuletzt durch Deregulierung der Preise für politische Dienste. Die Einkommen der Politiker werden durch den Markt festgesetzt.

Man kann
davon ausgehen,
dass dem
Verhalten der
Bürger eine
gewisse staats-
bürgerliche
Gesinnung
zugrunde liegt.
Aber die
Frage ist, wie
stark solche
moralischen
Motivationen
sind.

Die Vorschläge zur Öffnung des politischen Marktes würden die politische Landschaft total verändern. Wenn sich international aktive Firmen um politische Ämter bewerben können, dann können sie nationale und internationale Profis in die Regierungen delegieren. Diese Firmen hätten stärkere Motive, ihr Versprechen zu halten, weil sie permanent im Wahlkampf stehen. Ihre Leistungen in einem Land erhöhen die Chancen, sich auch international politisch betätigen zu können. Die Wähler haben den Vorteil, dass sie die Arbeit der Politiker viel genauer verfolgen können. Diese Reformen sind im Interesse der Bürgerschaft, aber natürlich nicht im Interesse der politischen Klasse.

Die Globalisierung der Wirtschaft und privater Lebensbereiche ist eine grosse Herausforderung für die Demokratie. Unter den gegenwärtigen politischen Gegebenheiten unterminiert sie die Demokratie. Entscheidungen werden auf institutionelle Entscheidungsträger verlagert und dadurch weitgehend dem Einfluss der Bürgerinnen und Bürger entzogen.

Das müsste nicht sein, wenn die Institutionen der demokratischen Verwaltung flexibler wären. Es gibt Möglichkeiten, den Einfluss der Bürgerschaft im politischen Prozess zu verstärken. Auf der Seite der Nachfrage sollten die Individuen in der Lage sein, ihre Staatsbürgerschaft an die verschiedenen Umstände anzupassen und spezielle Beziehungen mit ausserstaatlichen Organisationen aufbauen können. Auf der Nachfrageseite sollten die Individuen autorisiert sein, funktionale Demokratie-Einheiten zu bilden und die politischen Märkte sollten auch für ausländische Politiker geöffnet sein. Dadurch würde die Versuchung, bei öffentlichen Gütern zu schmarotzen, reduziert und das soziale Gewissen erweitert. ♦